

## Índice

### Presentación:

Repensando el desarrollismo en la Argentina y el Brasil..... 7

O capital privado nacional na literatura brasileira sobre o desenvolvimento econômico no Brasil entre 1930 e 1964

**Paulo Roberto Neves Costa e**

**Igor Sulaiman Said Felicio Borck..... 13**

Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

**Renato Perissinotto, Eric G. Dantas, Adriano Codato**

**y Thais M. Filipi ..... 57**

Los industriales ante el frondicismo: corporaciones, capital extranjero y desarrollo industrial. Gran Rosario, 1958-1962

**Silvia Simonassi ..... 103**

Las condiciones competitivas de la industria automotriz en la Argentina (1959-1974): un análisis comparado desde la productividad laboral

**Julian Martínez Correa y Francisco Valentini ..... 145**

### Reseñas

Adelman, Jeremy, *Worldly Philosopher. The Odyssey of Albert O. Hirschman*, Princeton University Press, New Jersey, 2013, 740 pp.

**Martín Ariel Manuli ..... 177**

**Normas para publicación ..... 183**

**Ministros de Economía, burocracia y política económica en el  
desarrollismo brasileño (1930-1964)<sup>1</sup>**

Renato Perissinotto  
(PPGCP-UFPR-CNPq)

Eric G. Dantas  
(PPGCP-UFPR)

Adriano Codato  
(PPGCP-UFPR)

Thais M. Filipi  
(UFPR)

## **Resumen**

El objetivo de este artículo es explicar la existencia, entre los años 1930 y 1964, de un padrón de política económica desarrollista en Brasil, a pesar de la fuerte inestabilidad política que caracterizó el período. El hilo conductor del análisis es institucionalista. Intentamos encontrar el *locus* institucional donde se producía la estabilidad de la política económica. Primeramente, revelamos que este no era el Ministerio de la Economía. A continuación, mostramos que los agentes de la burocracia económica son los responsables por mantener el padrón de política económica durante aquellos años. Los datos sobre ministros de Economía y sobre la burocracia económica fueron colectados a partir de fuentes diversas, pero especialmente del Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro del CPDOC.

## **Palabras clave**

Desarrollismo, Brasil, Ministros de Economía, Burocracia Económica, 1930-1964.

---

<sup>1</sup> Traducción para el castellano por Ignacio Cardone.

## Abstract

The aim of this article is to explain the existence, between 1930 and 1964, of a developmental economic policy pattern in Brazil, despite the strong political instability that characterized the period. The thread of the analysis is institutionalist. We tried to find the institutional locus where the stability of economic policy occurred. Firstly, we revealed that this was not the Ministry of Economy. In the following, we show that the agents of the economic bureaucracy are the ones responsible for maintaining the economic policy pattern during those years. Data on economy ministers and the economic bureaucracy were collected from various sources, but especially from *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*, by CPDOC.

## Key words

Developmentalism, Brazil, Ministers of Economy, Economic Bureaucracy, 1930-1964.

## Introducción

Cuando la literatura especializada califica los años de 1930-1964 en Brasil como los “años del desarrollismo” apunta para un trazo fundamental de ese período, a saber, la impresionante estabilidad de su política económica<sup>2</sup>. Estabilidad no significa ausencia absoluta de cambios u oscilaciones, sino la presencia de un patrón de decisiones marcado por la expansión de los gastos públicos; políticas de promoción industrial por medio de incentivos tarifarios y control cambiario; e intervención directa

---

<sup>2</sup> Leff, Nathaniel, *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. New York, John Wiley & Sons, Inc., 1968; Sikkink, Kathryn, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1991; Draibe, Sônia, *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Fonseca, P. C. D., *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1987, entre muchos otros.

del Estado en la creación de sectores estratégicos como siderurgia, petróleo y comunicaciones.

Sin embargo, como observan tanto Fonseca como Bielschowsky<sup>3</sup>, el desarrollismo en Brasil, antes que un conjunto de prácticas de política económica, es una corriente de pensamiento, una “ideología económica”; esto es, un conjunto de percepciones razonablemente articuladas, aunque no totalmente homogéneas, que operan como un filtro cognitivo a partir del cual los problemas económicos son percibidos y definidos. Algo parecido a aquello que Jal Mehta denominó “filosofía pública”, aplicada al campo económico<sup>4</sup>. Más específicamente, es la ideología de la superación del atraso de la sociedad brasileña por medio de la industrialización promovida a través de la intervención estatal, al cual le cabrían las funciones de planear, promover, coordinar y ejecutar las actividades económicas orientadas a la consecución de tal finalidad<sup>5</sup>. El hecho de que esa ideología se haya traducido en un patrón decisorio detectable a lo largo de más de treinta años, ya es un fuerte indicio de que ideas, y no solo “intereses objetivos”<sup>6</sup>, influyeron en las políticas económicas. Cabe preguntar, por lo

---

<sup>3</sup> Fonseca, ídem y Bielschowsky, Ricardo, *O pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2000.

<sup>4</sup> Mehta, Jal, “The varied roles of ideas in Politics: from ‘whether’ to ‘how’”, en Béland, D.; Cox, R. H. (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 23-46.

<sup>5</sup> Bielschowsky, íbidem, p. 7.

<sup>6</sup> Sobre el equívoco de substantivar los intereses, ver Hay, Colin, “Ideas and the Construction of Interests”, en Béland, D.; Cox, R. H. (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 65-82. Sin embargo, Hay nos parece excesivamente próximo a un posicionamiento idealista al afirmar que los intereses solo existen por medio de percepciones totalmente autónomas del contexto en el cual operan. La separación entre ideas e intereses, sea esta constructivista o materialista, sugiere que es posible la existencia de ideas separadas de intereses; o de intereses que se expresan directamente, sin la intermediación de ideas. Ahora bien, todo interés es definido a partir de cierta visión del mundo, y toda visión del mundo es interpretada y reinterpretada tomando en consideración la “situación de interés” de los actores. El equívoco de esa separación ya fue identificada con anterioridad por Max Weber. Cf. Weber, Max, “The Social Psychology of the World Religions”, en H. H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), *From*

tanto, que fue lo que permitió que esa ideología se traduzca en un patrón de decisiones de política económica.

Desde el final de la década de 1980, una amplia literatura surgió para discutir el impacto de las ideas en las políticas públicas en general, y en la política económica en particular<sup>7</sup>. Metodológicamente, la cuestión a ser resuelta se refiere a cuáles son los procedimientos necesarios para probar la existencia de una relación de causalidad entre ideas y decisiones. Existen una serie de factores apuntados como esenciales para la producción de efectos ideacionales.

En primer lugar, es preciso considerar la fuerza de las ideas en sí mismas. Todo esquema ideacional, por su estructura lógica, por las categorías que moviliza, por los énfasis que enuncia, y por las relaciones causales que establece, tiende a reproducir sesgos de percepción que acaban por favorecer la elección de ciertas alternativas en detrimento de otras.

En segundo lugar, no basta con que determinadas ideas existan. Es preciso que estas sean formuladas o apropiadas por actores políticos relevantes y capaces de forjar coaliciones de sustentación política que apoyen su implementación. En suma, las ideas precisan contar con viabilidad política.

Por último, las ideas precisan ser institucionalizadas. El impacto duradero y estable de las ideas en una determinada área de la política

---

*Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 1981, p. 280.

<sup>7</sup> Apenas a título de ejemplo, ver: Sikkink, *op. cit.*; Hall, Peter, *The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 1986; “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3, April, 1993, pp. 275-296; “Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas”, en Hall, Peter (ed.), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989, pp. 361-391; Campbell, J. L., “Ideas, Politics, and Public Policies”, *Annual Review of Sociology*, 2002, 28, pp. 21-38; Walsh, J. I., “When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas”, *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 4, May 2000, pp. 483-516; Yee, A. S., “The Causal Effects of Ideas on Policies”, *International Organization*. Vol. 50, N° 1, Winter, 1996, pp. 69-108 y Goldstein, Judith, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1993; Béland y Cox, *op. cit.* Para el caso brasileño en particular ver Sola, Lourdes, *Ideias econômicas e decisões políticas*, Edusp, São Paulo, 1998.

pública, más allá de los primeros momentos de experimentación, exige su institucionalización en procedimientos y organizaciones. Además de ser viables políticamente, las ideas precisan de ser viables administrativamente.

Este último punto es lo que nos interesa en particular en este artículo. La pregunta que pretendemos responder es bastante específica: ¿Cuál es el *locus* institucional a partir del cual la estabilidad del desarrollismo como patrón de política económica en Brasil fue producida?

La búsqueda del *locus* institucional dentro del Estado brasileiro (a partir del cual se produjo la durabilidad del desarrollismo como filosofía pública en el área económica) no nos obliga a hacer un análisis del contenido discursivo de esa ideología a fin de identificar su estructura argumentativa, aun cuando presentemos en el texto una caracterización sucinta de ella a partir de la literatura. En segundo lugar, a pesar de que trabajamos en el trasfondo con el concepto de “Estado Desarrollista”, nuestro estudio no es un análisis de las múltiples dimensiones de este tipo de Estado. Mismo que ideas económicas compartidas por la elite estatal sea uno de sus componentes esenciales, el Estado Desarrollista va mucho más allá de esto y sería imposible, en este texto, abarcar sus múltiples dimensiones<sup>8</sup>. Por último, no pretendemos responder a esa cuestión por medio de una historia administrativa de las agencias económicas, sino por la identificación de los agentes responsables por las decisiones económicas y las características de estos.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, el tipo de articulación entre Estado y Capital, tal como descripto por el concepto de *embedded autonomy*; el contexto internacional que favoreció la aparición de este Estado; o, por último, el surgimiento de las alianzas políticas necesarias para sostener el proceso de construcción institucional que lo caracteriza. Sobre estas cuestiones ver Evans, Peter B., *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, Princeton University Press, New Jersey, 1995, en especial el capítulo I. Para una excelente sistematización de las múltiples dimensiones de este concepto, ver Leftwich, Adrian, “Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State”, *The Journal of Developmental Studies*, Vol. 31, N° 3, February 1995, pp. 400-427. Un resumen crítico de esa discusión puede ser encontrado en Perissinotto, Renato, “O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, 2014, pp. 59-75, (<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987314225205>).

Esa estrategia resulta pertinente porque las instituciones no son meros “aparatos” u “organizaciones”, sino más que nada agentes concretos que adoptan comportamientos regulares. Decir que las instituciones “encarnan” ideas y producen comportamientos estables significa decir que ellas son importantes en el proceso de socialización de los agentes vinculados a ella. De este modo, instituciones no sirven solo para reducir los costos de transacción, para estructurar incentivos o coordinar apoyos; sirven, por encima de todo, para formar preferencias y reducir el grado de incerteza de las conductas.

Pretendemos responder a la cuestión del presente artículo de dos maneras. Primero, mostraremos que ese *locus* institucional *no* es el Ministerio de Economía brasileño. Para ello, haremos un análisis de los ministros de Economía del período analizado, identificaremos sus atributos de formación, perfiles ideológicos y el tiempo de permanencia de esos individuos al frente del gabinete.

Acto seguido, intentaremos mostrar que la estabilidad de la política desarrollista puede ser vinculada a la existencia de una *burocracia económica* dentro del aparato estatal. Para ello, analizaremos los atributos de sus miembros, en especial su formación, su ideología económica, sus *loci* de actuación y su carrera en el sector público. Antes, sin embargo, resultan necesarios algunas aclaraciones metodológicas.

## **Metodología, fuentes y datos**

Como el presente se trata de un trabajo que busca explicar la estabilidad de la ideología económica del desarrollismo a partir de un *locus* institucional, cabe en este ítem explicar, primero, lo que entendemos por “ideología desarrollista”; segundo, como hicimos para identificar a las instituciones y agentes responsables por esa estabilidad y; por último, qué procedimientos utilizamos para asignar a esos agentes atributos de formación, carrera e ideológicos. Haciendo eso, también presentaremos informaciones referentes a nuestros datos y fuentes.

La ideología desarrollista es entendida en este texto en los términos, ya clásicos, formulados por Ricardo Bielschowsky<sup>9</sup>. Según este autor, el desarrollismo en Brasil puede dividirse en tres categorías: a) el desarrollismo no-nacionalista del sector público (al cual, para facilitar, llamaremos de “desarrollismo cosmopolita”), cuyos adeptos defienden la necesidad de superar el atraso brasileño por medio de la industrialización inducida por el Estado, pero conducida por el capital nacional y extranjero; b) el desarrollismo nacionalista del sector público, que presenta una fuerte resistencia al capital extranjero y atribuye un lugar central a la intervención del Estado en sectores estratégicos y; por último, c) el desarrollismo del sector privado, que reclama el apoyo público a la actividad industrial controlada por el capital privado nacional. Todos ellos se oponen a la ideología liberal, cuyos defensores presentaban reservas en relación a la industrialización del país, eran fuertemente contrarios a la intervención estatal y enfatizaban cuestiones de equilibrio monetario y financiero.

A partir de ese punto, fue necesario identificar las instituciones responsables por la formulación de las políticas económicas y sus agentes. No existe en Brasil ningún trabajo que provea informaciones sistematizadas sobre esa cuestión. Por lo tanto, recorriendo una extensa literatura brasileña sobre la temática (gran parte de esta referenciada en este texto), fuimos, poco a poco, construyendo una lista de instituciones responsables por las decisiones en esa área. Esta lista contempló, además de, evidentemente, el Ministerio de Economía, una multiplicidad de agencias, consejos técnicos y asesorías existentes a lo largo del período; cuyos nombre el lector puede encontrar en el anexo III del presente trabajo.

Una vez identificadas las principales posiciones decisorias en el área económica buscamos conocer quiénes eran sus ocupantes. También en ese punto no existe ningún trabajo de sistematización en la literatura. Nos cupo entonces recolectar informaciones dispersas encontradas en la literatura y en los diccionarios biográficos consultados. A partir de ese procedimiento (conocido en la literatura como “método posicional”), ob-

---

<sup>9</sup> Bielschowsky, *op. cit.*, pp. 37-129.



tuvimos una lista de individuos cuyos atributos de formación, carrera e ideología nos interesaba mapear<sup>10</sup>.

Para el Ministerio de Economía, identificamos datos sobre el perfil de ministros titulares y de aquellos que ocuparan la cartera por lo menos treinta días durante el período considerado. Ellos sumaron 32 individuos, de los cuales 21 fueron titulares y 11 interinos (ver anexo I). Esos 32 individuos son responsables por 34 mandatos, ya que José Maria Whitaker y Oswaldo Aranha ocuparon el cargo, como titulares, por dos mandatos cada uno. Todos los cálculos fueron realizados sobre los mandatos (34)<sup>11</sup>.

Para los miembros de las agencias, consejos y asesorías, retuvimos apenas los individuos al frente de las agencias económicas del Estado brasileño entre 1930-1964<sup>12</sup>, exceptuando a aquellos que ejercían la fun-

---

<sup>10</sup> Dos observaciones son importantes aquí. En primer lugar, como nuestro objetivo era mapear los agentes y sus atributos, y no proveer de una mera lista de instituciones, nuestra lista de agencias económicas de Estado contempla apenas a aquellas para las cuales fueron encontradas informaciones sobre sus ocupantes. Ello tiene sentido ya que, en este caso, son en general las más importantes. En segundo lugar, con seguridad existe un gran número de agentes que jamás fueron citados en libros, artículos, diccionarios u otras fuentes institucionales. Estos se encuentran fuera de nuestro universo.

<sup>11</sup> El banco fue montado a partir del uso combinado de cuatro fuentes: datos biográficos encontrados en el sitio web del *Ministério da Fazenda* (<http://www.fazenda.gov.br/>); datos encontrados en Wikipedia ([https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_ministros\\_da\\_Fazenda\\_do\\_Brasil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_ministros_da_Fazenda_do_Brasil)); datos biográficos extraídos del *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*, editado por el *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* (CPDOC) (<http://cpdoc.fgv.br/>); e informaciones extraídas de A. Bulhões, *Ministros da Fazenda do Brasil, 1808-1954*, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1955.

<sup>12</sup> Por “agencias económicas” entendemos al conjunto de comisiones, consejos, asesorías y demás instituciones responsables por la formación de personal, por la producción de datos y por la formulación de políticas económicas durante ese período. De entre estas agencias excluimos los ministerios por considerarlos órganos esencialmente políticos. Excluimos también a las empresas estatales como la *Companhia Siderúrgica Nacional* o *Petrobrás*, ya que tales empresas son, a nuestro entender, la política económica en acción y no su *locus* de formulación. El anexo III lista las agencias con las cuales trabajamos.

ción de representantes corporativos de sectores empresariales. Para ello utilizamos un banco de datos que contaba, originalmente, con un total de 123 nombres. A partir de informaciones dispersas encontradas en la literatura y otras fuentes, conseguimos información razonablemente completa sobre ochenta y dos de esos individuos (66,6%). Esos ochenta y dos nombres componen lo que llamamos en este artículo de “burocracia económica” del Estado.

El problema de esa restricción numérica es que el banco quedó sesgado por la presencia de individuos de agencias que, por su mayor nivel de institucionalización, tienden a contar con un registro más sistemático de sus miembros. Así, apenas a título de ejemplo, mientras que el *Banco do Brasil*, *Itamaraty*, la *Superintendência da Moeda e do Crédito* (Sumoc) y el BNDE cuentan, respectivamente, con el 17,1%, 15,9%, 23,2% y 24,4% de los miembros del universo analizado; el *Conselho de Desenvolvimento Econômico*, la *Comissão Industrial* y la *Comissão do Plano Siderúrgico Nacional* cuentan apenas con el 4,9%, 4,9% y 2,4%, respectivamente. La fuente privilegiada para la recolección de información fue el *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro* del Centro de Pesquisa e Documentação de la Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (versión online).

En los dos casos, ministros y burócratas, usamos esas mismas fuentes (literatura, internet, diccionarios biográficos y libros institucionales) para identificar algunos atributos de formación y de carrera, así como para atribuir a esos individuos una ideología económica de acuerdo con las categorías vistas anteriormente. Tanto los libros como el diccionario utilizado ofrecen pasajes muy claros sobre la ideología económica de varios individuos aquí analizados. Ese procedimiento, sin embargo, tiene algunos límites obvios. Resulta siempre muy difícil atribuir de manera inequívoca una ideología a los agentes sociales. Estos en general tienen posiciones mucho más ambiguas de lo que supone el analista y, aún más importante, modifican su posición a lo largo del tiempo. En este sentido, nuestra propuesta peca por simplificar la disposición subjetiva de los actores frente a problemas económicos complejos y por suponer la estabilidad de sus convicciones. No obstante, sería difícil proceder de otro modo para un universo de 114 individuos (32 ministros y 82 burócratas).

## **Ministros de Economía de Brasil y la naturaleza de la política económica**

Nuestro objetivo en este ítem es presentar las informaciones sobre el perfil educacional, ocupacional e ideológico de los ministros y combinar esas informaciones con el tiempo de permanencia en la cartera. Con esto pretendemos indicar que la diversidad de formación, de ocupación e ideológica, además de un corto período de permanencia al frente del Ministerio, son incompatibles con la estabilidad de los parámetros de la política económica presentes durante el período analizado (Tabla 1).

Como se puede percibir, durante los años en cuestión, la gran mayoría de los ministros de Economía era formado en Derecho (71% del universo). El segundo grupo, muy distante del primero, es el de graduados en Ingeniería (12%). Ese resultado es previsible, dada la creación tardía de las facultades de enseñanza de Economía en Brasil. Como muestran algunos autores<sup>13</sup>, el conocimiento especializado en Economía durante ese período fue siendo adquirido *on the job*. Fue solamente a partir de la creciente profesionalización del campo de los economistas que esta situación comenzó a cambiar.

La habilidad para lidiar con cuestiones de gobierno en materia de política económica puede haber sido adquirida, por otro lado, no por el entrenamiento universitario, sino por las ocupaciones de los ministros a lo largo de sus trayectorias profesionales. La mayoría de aquellos que sirvieron en el gabinete de Economía entre 1930 y 1964 fueron lo que podríamos llamar como “ejecutivos del sector público” (53%), pesando, en este caso la presencia de los ministros interinos, usualmente reclutados de los cuadros administrativos del propio Ministerio. Prácticamente todos ellos (91%) han sido dirigentes de empresas o de sectores importantes del Estado brasileño.

El número nada despreciable de políticos profesionales (23,5%), de los cuales seis fueron designados en el cargo como titulares (y uno de ellos más de una vez), revela el lugar central que el Ministerio de Economía tuvo en el juego político del período estudiado. Son exactamente

---

<sup>13</sup> Ver Loureiro, Maria Rita, *Os economistas no governo: Gestão econômica e democracia*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997..

# Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

**TABLA 1:** Formación universitaria, ocupación profesional, ideología económica y permanencia en el gobierno de los ministros de Economía de Brasil, 1930-64 (números absolutos y porcentuales)

Variables	Categorías	Frecuencia	Porcentual
Formación universitaria	Ciencias contables	1	2,9
	Derecho	24	70,6
	Ingeniería	4	11,8
	Escuela de comercio	1	2,9
	Medicina	1	2,9
	Ninguna	2	5,9
	Sin información	1	2,9
	Total	34	100,0
Ocupación profesional	Banquero	5	14,7
	Economista	1	2,9
	Empresario	2	5,9
	Ejecutivo público	18	52,9
	Político profesional	8	23,5
	Total	34	100,0
Ideología económica	Cosmopolita	8	23,5
	Nacionalista	1	2,9
	Liberal	9	26,5
	Sector privado	3	8,8
	Sin información	13	38,2
	Total	34	100,0
Permanece durante todo el gobierno	No	32	94,1
	Sí	2	5,9
	Total	34	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

los condicionamientos de la coyuntura política lo que explica el hecho de que nada menos que el 94% de esos ministros no hayan permanecido en la cartera durante la totalidad del mandato del presidente que los designó.

Con relación a la ideología económica de los ministros de Economía, identificamos sus orientaciones en 21 casos. Utilizando el conjunto de nuestras fuentes, llegamos a las informaciones sintetizadas en la Tabla 1. Aquellos que ocuparon la cartera de Economía son, en su mayoría, defensores o de una ideología económica liberal (9 casos entre los 21 para los cuales tenemos informaciones seguras), o cosmopolitas (8 casos). A su vez detectamos la presencia de tres titulares que asumieran una ideología desarrollista del sector privado y apenas un ministro desarrollista nacionalista (e incluso, siendo este de carácter interino). Lo que se percibe es la existencia de una significativa heterogeneidad ideológica y, lo que resulta más significativo y paradójal, la presencia acentuada al comando del Ministerio de Economía de aquellos con una orientación claramente *contra-ria* al tipo de política económica que prevaleció durante todo el periodo.

Además de ello, como indica la Tabla 2, el tiempo medio de permanencia al frente del cargo para un ministro de Economía brasileño fue de apenas 405 días, esto es, poco más de un año.

**TABLA 2:** Media de tiempo de permanencia de los ministros de Economía de Brasil, 1930-64, interinos y titulares (en días y meses)

Ministro	N	Días	Meses	Desviación estándar
Interino	11	120,45	3,45	220,491
Titular	23	540,43	17,24	832,769
Total	34	404,56	12,78	718,916

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La mediana es de 180 días y el 50% de los ministros analizados quedaron en el cargo por debajo de ese tiempo. Según lo esperado, se trata en este último caso de los ministros interinos; individuos provenientes de los cuadros de carrera del Ministerio de Economía, que que-

daran al frente de la cartera en media unos 120 días. Sin embargo, los titulares no cuentan con un índice muy alto, 540 días; lo que no llega a ser un año y medio.

Esa alta rotatividad, por otra parte algo que no resulta exclusivo del caso brasileño en esa fase histórica<sup>14</sup>, es bastante esperada, ya que se trata en definitiva de una posición eminentemente política, cuya adjudicación tiene mucho más que ver con la necesidad del Presidente de la República de atender las exigencias de la coalición política de sustento; en particular durante el período democrático, entre 1946-1964. En este sentido, es bastante significativa la presencia de Souza Costa, ministro de Economía durante el primer período de gobierno de Vargas, por más de diez años y abarcando, por lo tanto, toda la dictadura del *Estado Novo*<sup>15</sup>.

Además de los atributos de los ocupantes de la cartera, es importante observar que el Ministerio de Economía, más allá de que fuera naturalmente una pieza fundamental dentro del proceso decisorio de la política económica, tuvo que convivir con la presencia de diversas agencias estatales que competían con este en esa cuestión; particularmente en lo que se refiere a la formulación de políticas orientadas a promover la industrialización del país. El Ministerio de Economía nunca tuvo un control total sobre la dimensión “desarrollista” de la política económica brasileña.

Cabía formalmente al Ministerio de Economía decidir sobre la política fiscal, monetaria, presupuestaria, tributaria y crediticia. Pero incluso en estos casos, el ministro de Economía tuvo que disputar con otras instituciones y agentes la capacidad de tomar decisiones sobre estas cuestiones. En el

---

<sup>14</sup> Para el período de 1930 a 1966, Argentina tuvo 31 ministros de Economía, alcanzando una media de 1,16 ministros por año. <http://www.sitiosargentina.com.ar/2/ministros-economia.htm> y <http://www.fazenda.gov.br/>. Sobre Argentina, ver también Pablo, J. C., *La economía que yo hice*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1980. Para datos más actuales sobre Brasil, ver Loureiro, M. R. y Abrucio, Fernando. *Relatório de Pesquisa*, Núcleo de Pesquisa e Publicações-FGV, N° 9, 1998, pp. 14-15.

<sup>15</sup> En el anexo II de este artículo el lector encontrará un cuadro que sintetiza las líneas generales de las políticas de los ministros de Economía titulares. Ellas muestran como la orientación del ministro es básicamente condicionada por las oscilaciones de la coyuntura económica y política.

caso del presupuesto, por ejemplo, este perdió poder, durante todo el período del *Estado Novo*, frente a la DASP. En lo que se refiere a la política crediticia, el ministro del momento siempre tuvo numerosas dificultades en controlar el ímpetu para la concesión de crédito por medio del *Banco do Brasil*. Las políticas de promoción de la industrialización, como revela Draibe<sup>16</sup>, quedaron bajo la responsabilidad directa de la presidencia de la República, pero era coordinada esencialmente por los técnicos que la asistían a partir de los diversos consejos, comisiones y asesorías especializadas<sup>17</sup>.

Esas evidencias sugieren que la formación educacional variada y no especializada, la multiplicidad de ocupaciones de origen, la gran heterogeneidad ideológica, la tasa de rotatividad de los ministros y el vaciamiento institucional del Ministerio de Economía difícilmente pueden explicar el patrón desarrollista de la política económica. En este sentido, cabe preguntar: ¿Cuál sería el *locus* institucional de producción de esa orientación de política y, más específicamente, quienes serían sus agentes?

## **Burocracia y política económica**

La estabilidad de una política económica vinculada a la promoción del desarrollo, responsable por el significativo desempeño industrial de Brasil a lo largo del período analizado<sup>18</sup>, se debe, en gran parte, a la

---

<sup>16</sup> Draibe, *op. cit.*

<sup>17</sup> Los dos casos más paradigmáticos son la *Assessoria Econômica da Presidência da República* de Getúlio Vargas y los grupos ejecutivos de Juscelino Kubitschek. Sobre el primero, ver Costa Lima, Marcos (org.), *Os boêmios cívicos. A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)*, Centro Internacional Celso Furtado/Banco do Nordeste, Rio de Janeiro, 2013; sobre el segundo, ver Benevides, Maria V., *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

<sup>18</sup> Sobre todo cuando los comparamos con los países vecinos. Los datos para ese análisis comparativo sobre la industrialización en América Latina en general y en Brasil y Argentina en particular, pueden encontrarse en Bethell, Leslie, (ed.), *Latin America. Economy and Society since 1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 149-237; Sikkink, K., *Ideas and Institutions. Deve-*

preponderancia de una configuración ideológica predominante de tipo desarrollista. Esa configuración ideológica, sin embargo, para poderse reproducir en el tiempo y generar efectos de largo plazo sobre la política económica, tuvo que ser anidada en determinadas instituciones estatales<sup>19</sup> y ser internalizada por sus agentes<sup>20</sup>.

La presencia regular y estable de una burocracia económica técnicamente competente y orientada por la ideología del desarrollismo fue un factor fundamental, aunque no el único, para el proceso de construcción permanente del Estado desarrollista en Brasil y para la formulación de políticas económicas consistentes. A pesar de que el asunto es permanentemente enunciado por la literatura especializada, la “burocracia económica brasileña” en ese período nunca fue analizada de modo sistemático, sea como grupo social, o sea como fuerza política. Encontramos breves análisis de la historia de vida de algunos de sus miembros, algunas veces

---

*lopmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1991; Fajnzylber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983; Dorfman, Adolfo, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina (1930-1980)*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983; Baer, Werner, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, Yale University, Irwin, R. D., Inc., Homewood, Illinois, 1965; Díaz-Alejandro, C.F., *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970 y Conde, R. C., *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

<sup>19</sup> A título de ejemplo, ver Sônia Draibe, op. cit.; Leopoldi, M. A. P., *Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000 y Daland, Robert, *Brazilian Planning. Development, Politics, and Administration*, The University of North Carolina Press, North Carolina, 1967. Para un abordaje comparativo, ver Jauregui, A. P., “La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil”, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, N° 14, jun. 2000, pp. 61-75.

<sup>20</sup> A título de ejemplo ver Fonseca, P. C. D., op. cit. y Wirth, John, *The politics of Brazilian Development (1930-1945)*, Stanford University Press, Stanford, 1970. Para un abordaje comparativo, ver Fausto, Boris y Devoto, Fernando, *Brasil e Argentina: um ensaio de histórica comparada (1850-2002)*, Editora 34, São Paulo, 2004 y Sikkink, op. cit.



restringidos a la trayectoria de economistas en el gobierno<sup>21</sup>, u obras que atribuyen a ese grupo un papel central, pero sin hacer de ello un estudio sistemático<sup>22</sup>. Existen investigaciones que enfatizan la figura de presidentes como Getúlio Vargas o Juscelino Kubitschek, o incluso la actuación de algunos empresarios, sin detenerse en un análisis vertical de la burocracia<sup>23</sup>.

Sobre esa cuestión, haremos primeramente una presentación de la formación académica de ese grupo. A continuación, presentaremos algunas características generales de la carrera de sus miembros en lo respectivo a duración, estabilidad, tipo e ideología.

### *1. La burocracia económica del Estado brasileño: formación académica*

¿Quiénes son los individuos que operaron las agencias económicas del estado brasileño entre los años de 1930 y 1964 desde el punto de vista de su formación académica? Los datos a tal respecto pueden ser vistos en la tabla 3.

Como siempre en la historia de las elites estatales brasileñas, el área de Derecho es el más importante “vivero” del cual se reclutan los agentes de la burocracia económica<sup>24</sup>. Sin embargo, al igual que en el

---

<sup>21</sup> Ver los trabajos de Gouvêa, G. P., *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*, Editora Paulicéia, São Paulo, 1994; Loureiro, M. R., “Economistas e elites dirigentes no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 2006; y *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

<sup>22</sup> Martins, Luciano, *Pouvoir et développement économique. Formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Éditions Anthropos, Paris, 1976; Sola, op. cit.; Fonseca, op. cit.; Draibe, op. cit.

<sup>23</sup> Por ejemplo, Fonseca, P. C. D., *ibidem*; Leopoldi, M. A. P., *ibidem* y Benevides, M. V. M., *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

<sup>24</sup> Sobre la idea de “viveros”, ver Offerlé, M. (org.), *La profession politique (XI-Xe-XXe siècles)*, Éditions Belin, Paris, 1999. Sobre el lugar de los abogados en la elite política brasileña, ver Carvalho, J. M., *A construção da ordem e Teatro de sombras*, Editora UFRJ/Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1996; Love, Joseph,

**TABLA 3:** Cursos de graduación de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Graduación	N	%
Derecho	31	37,8
Ingeniería	29	35,4
Economía	8	9,8
Medicina	2	2,4
Ciencias Sociales	1	1,2
Comercio Exterior	1	1,2
Contabilidad	1	1,2
Farmacia	1	1,2
Filosofía	1	1,2
No se aplica	4	4,9
Sin información	3	3,7
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

caso de los ministros, existe una diferencia importante en este caso. Si, por un lado, el capital cultural y simbólico expresado en la condición de licenciado en Derecho facilitará en un primer momento el acceso a determinadas posiciones en la burocracia brasileña; por otro lado, como

---

*São Paulo na federação Brasileira (1889-1937): a locomotiva*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982; Adorno, Sérgio, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988 y Miceli, Sérgio, “Carne e osso da elite política brasileira pós-1930”, en Fausto, B. (org.), *História geral da civilização brasileira*, Tomo III: “O Brasil Republicano”, 3º Vol, “Sociedade e Política (1930-1964)”, 5a ed, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1991; Codato, Adriano, “Classe política e regime autoritário: os advogados do Estado Novo em São Paulo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29 (84), 2014, pp. 145-163.

señalado por Gouvêa<sup>25</sup>, la trayectoria de esos individuos al interior de las agencias económicas del Estado, posibilitará otro proceso de formación, en el cual el conocimiento original, el Derecho, tenderá a convertirse en una *expertise* en el área económica. Los casos más paradigmáticos en este sentido son los de Octávio Gouvêa de Bulhões, formado por la Facultad de Derecho de Rio de Janeiro, y después autoridad económica ampliamente reconocida; y Rômulo de Almeida, formado por la Facultad de Derecho de Bahia, líder de la Asesoría Económica de Vargas (AEPR).

La Tabla 3 revela también la importancia da formación profesional en Ingeniería. Entre los ingenieros predominan los militares y civiles cuya primera ocupación profesional fue algún tipo de actuación técnica. Parte significativa de los militares irá a actuar en los consejos técnicos del área de petróleo y siderúrgica. Entre los civiles, muchos de ellos irán a reconvertir su condición de ingeniero para el ramo de la Economía, una *expertise* cada vez más demandada por los órganos técnicos del Estado, en la medida que la intervención estatal en la organización del mundo económico también aumentaba<sup>26</sup>. Es por esa razón que la formación en Economía, que surge en Brasil solamente a finales de la década del '30, ocupa la tercera posición, con 9,8%. En este caso, el predominio de los civiles es absoluto. Entre los formados en Economía, 87,5% tuvieron como primera ocupación profesional alguna actuación técnica en órganos públicos o privados como, por ejemplo, funcionario del *Banco do Brasil* o asesor del departamento económico de la *Confederação Nacional da Indústria*.

## 2. La burocracia económica del Estado brasileño: la carrera

La carrera profesional de los miembros de la burocracia económica brasileña durante el período en análisis, incluyendo posiciones públicas, privadas y políticas, tiene una media de 7,56 posiciones, variando de un mínimo de dos cargos a un máximo de 17. Analizando únicamente al

---

<sup>25</sup> Ibídem, cap. I.

<sup>26</sup> Véase Leff, ibídem, p. 146 y nota 24.

total de posiciones públicas, percibimos que, en media, los agentes aquí analizados ocupan, a lo largo de su carrera, casi cinco posiciones públicas; variando de un mínimo de uno, a un máximo de doce puestos. Por lo tanto, considerando apenas la media, las posiciones públicas representan más de la mitad de la carrera de estos agentes.

La carrera, sin embargo, no es apenas formada por un número alto de posiciones, sino que resulta también bastante extensa. La mayoría de los agentes, 52%, cuenta con entre 30 y 50 años de carrera integral, y ninguno de ellos registraba menos de diez años de actividad profesional antes de 1964. En lo que dice a respecto del tiempo dedicado a las actividades públicas, apenas 22% quedaron en la faja de 0 a 10 años. La mayoría de los miembros de nuestra lista, un 52,5%, presenta una carrera pública que varía de 21 a 50 años.

Además de la importancia de las posiciones públicas para el número total de posiciones y para el tiempo total de carrera, otro dato testimonia la especialización de esos agentes en actividades del Estado. En nuestro banco de datos es posible identificar la cantidad de movimientos que un agente realizó entre los sectores público, privado y político. Los datos muestran que el 46% de los agentes no ejecutan ningún movimiento entre los sectores público y privado, 34% ejecutan apenas un movimiento, 11% dos movimientos, y 8,5% más de dos (entre tres y ocho). Por otro lado, 49% de los agentes no ejecutan ningún movimiento entre los sectores público y político, 23% ejecutan un movimiento, 8,5% dos, y 19% más de dos movimientos (entre tres y siete). Por lo tanto, el predominio de los agentes que no salen del sector público es patente. En este sentido, la carrera pública no es solamente extensa, sino también estable.

Más importante que simplemente medir la cantidad de posiciones públicas es identificar la calidad de la trayectoria de esos individuos en las agencias estatales. Comencemos por analizar el tipo de carrera que nuestros agentes tuvieron a lo largo de su vida profesional, sin todavía separar su dimensión pública.

**TABLA 4:** Tipo de carrera de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)<sup>27</sup>

Tipo de carrera	N	%
Técnico	29	35,4
Técnico-político	22	26,8
Militar	14	17,1
Político-empresarial	13	15,9
Asesor personal	4	4,9
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La mayoría de los agentes posee un género de carrera que puede ser caracterizados como puramente técnico, tanto en el sector privado como en el público. Le sigue el técnico-político, normalmente trabajando como secretario de Estado en áreas más técnicas (como Economía y Transporte y Obras Públicas), o incluso lanzándose como candidato a cargos electivos. El tercer tipo de carrera que más se repite entre los agentes estudiados es el militar, con 17% de los casos. Ellos son casi en su totalidad formados en Ingeniería (93%). Si sumamos los porcentajes de técnicos, técnicos-políticos y militares; tenemos un total de 79% de una burocracia económica civil-militar y técnica orientada para pensar y formular las políticas del área eco-

<sup>27</sup> Esos tipos fueron inspirados en Schneider, Ben, *Politics within the State. Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991. El técnico es el funcionario de formación estrictamente técnica, sin actuación político partidaria, pudiendo haber iniciado su carrera tanto en el sector privado como en el público y transitado entre ambos; el técnico-político es el técnico que también actúa en la política a través de cargos electivos o de nominación, algo próximo a los “emprendedores políticos” enfatizados por John Kingdom según Mehta, op. cit., p. 29; el militar es miembro de la burocracia económica que tiene toda su trayectoria funcional como miembro de las Fuerzas Armadas; el político-empresarial es el individuo que consigue convertir su capital empresarial en capital político; y, finalmente, el asesor personal es el que posee una carrera dependiente de la proximidad personal con los jefes del Poder Ejecutivo.

nómica. Los individuos con carrera de tipo político-empresarial y de asesor personal completan la lista con porcentajes menores. Estos últimos son los casos de Lourival Fontes y José Soares Maciel Filho, asesores de Vargas; Augusto Frederico Schmidt, asesor de Kubitschek; y Leocádio Almeida Antunes, que solo llega a la dirección del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE) por proximidad personal con João Goulart.

Ahora, ¿cómo es que esos individuos llegaron a sus carreras públicas?

**TABLA 5.** Primera posición pública de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Primera posición pública	N	%
Funcionario de carrera	25	30,5
Designación política	22	26,8
Consejos y comisiones	15	18,3
Militar	14	17,1
Investigación y docencia	6	7,3
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La mayoría de los agentes aquí analizados se inicia en el servicio público como funcionarios de carrera (30,5%), fundamentalmente en instituciones destacadas del Estado brasileño: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Banco do Brasil* y Ministerio de Agricultura. Si sumamos a este contingente los 17% de militares, tenemos entonces casi la mitad de estos agentes (47,6%) cuyo inicio de actividad pública se da en una de las carreras del Estado. Por otro lado, existe también un porcentaje significativo de individuos que inician sus carreras públicas en cargos de designación política (27%), marcadamente para dirigir algún órgano público o institución financiera pública (por ejemplo, director del *Instituto do Açúcar e do Alcool*, fiscal de la *Justiça do Trabalho*, director de la *Superintendência da Moeda e do Crédito*, director del BNDE, etc.) o en posiciones de asesoría técnica en consejos y comisiones (18,3%). Por último, entre aquellos que inician su carrera en el área de investigación y docencia, y que des-

pués actuarán como asesores en los consejos técnicos del Estado, están los agentes provenientes de instituciones como *la Escola Politécnica* de la *Universidade de São Paulo*, del *Instituto Oswaldo Cruz* y, principalmente, de la *Fundação Getúlio Vargas*.

**TABLA 6:** Secuencia de posiciones públicas de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Tipo de secuencia	N	%
Técnico	25	30,5
Mixto	20	24,4
Militar	14	17,1
Financiero público	12	14,6
Diplomático-administrativo	11	13,4
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

La Tabla 6 describe el tipo de posiciones transitadas por los agentes antes de alcanzar las agencias económicas analizadas. Podemos percibir que la mayoría de los miembros de esas agencias tienen una trayectoria pública de carácter técnico, en fiscalías del trabajo; consejos de discusión de asuntos relativos a minería, metalúrgica y siderúrgica (*Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional*, *Departamento Nacional de Pesquisas Mineralógicas*); obras civiles (como el *Departamento de Obras contra a Seca*); institutos de investigación (como el *Instituto de Pesquisa Tecnológica do Estado de São Paulo*); y órganos responsables por la producción de datos económicos para la formulación de políticas públicas (como la *Fundação Getúlio Vargas*, la *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* y el *Departamento Nacional de Estatística*).

Los que presentan una trayectoria financiero-pública son individuos cuya carrera pasa fundamentalmente por instituciones financieras del sector público provincial (como el *Banco do Estado de São Paulo*, *Banco*

do Rio Grande do Sul o cajas económicas provinciales) o federal (como el *Banco do Brasil* o la *Caixa Econômica Federal*). En general, el destino final de esos agentes es el *Banco do Brasil*, la Sumoc o el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico*, como asesores o directores de estas instituciones.

Aquellos que provienen del sector diplomático-administrativo tienen en el *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) el local principal en el cual se desarrolla su carrera. Itamaraty resulta una institución fundamental, contribuyendo ampliamente para la formación de técnicos en economía y comercio exterior. El papel de Itamaraty en la formación de la burocracia económica ya fue señalado por algunos autores<sup>28</sup>, pero todavía ha sido muy poco estudiado. Esa institución, una de las más estructuradas del Estado brasileño, ejerció en ese período el papel de equivalente funcional de las facultades de Economía cuando estas todavía no existían o habían sido recién creadas. Los tipos mixto y militar se explican por sí mismos.

Cabe ahora preguntarse más específicamente por cuales tipos de agencias económicas esos agentes han circulado.

**TABLA 7:** Tipología de la trayectoria por agencias económicas de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Tipo de secuencia	N	%
Técnico-diplomático-financiera	36	43,0
Financiera-pública	18	22,0
Consejos-comisiones-ministerios	16	19,5
Petróleo	12	14,6
TOTAL	82	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

<sup>28</sup> Ver Sikkink, *ibidem*; Martins, *ibidem* y “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”, *Cadernos ENAP*, N° 8, Brasília, 1997; y Bielschoviski, *ibidem*.



La gran mayoría (43%) circuló por agencias de carácter “técnico-diplomático financiero”. Entre ellos se encuentran los que se especializaron en la función “diplomático-financiera”. Ese subgrupo era formado por diplomáticos que obtuvieron entrenamiento y conocimiento económico en Itamaraty y después ejercieron funciones de asesoramiento técnico en instituciones financieras, especialmente en la Sumoc y el BNDE. Nombres ejemplares aquí son el de Roberto Campos, João Batista Pinheiro y Otávio Augusto Dias Carneiro, que constituían el famoso “Grupo Itamaraty”<sup>29</sup>. La importancia de Itamaraty se hizo presente también en el grupo de personas que irán a circular entre consejos y comisiones a partir de dicha institución, como la *Assessoria Econômica da Presidência*, la *Coordenação de Mobilização Econômica*, el *Conselho Federal de Comércio Exterior* y la *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (CMBEU). Esos individuos no son diplomáticos de carrera, como el grupo anterior, sino personas que en algún momento recibieron misiones diplomáticas. Todavía dentro de esa categoría numéricamente dominante, se encuentran aquellos que se especializaran en una trayectoria técnico-financiera. En estos casos, los individuos tienden a transitar por órganos tales como el *Conselho Técnico de Economia e Finanças*, el *Conselho Federal do Comércio Exterior* y la DASP para, seguidamente, dirigirse al *Banco do Brasil* y sus departamentos especializados en temas de política económica (*Carteira de Exportação e Importação*, CEXIM, y Sumoc), además del BNDE.

Ese personal es complementado por aquellos que se encuentran casi exclusivamente en el sector financiero público, responsable por el 22% del total. En esos casos, el individuo tiene su carrera básicamente confinada al *Banco do Brasil*, *Sumoc* y *BNDE*. Este subgrupo es formado por una combinación de individuos. De un lado, están algunos empresarios que, o pasaron por algunos consejos antes de llegar a la dirección de las instituciones financieras, o llegaron a éstas directamente a partir de sus actividades empresariales. De otro lado, están los individuos de formación y trayectoria acentuadamente técnica, generalmente funcionarios de carrera del *Banco do Brasil*.

---

<sup>29</sup> Sikkink, ibídem, pp. 129 y 141.

## Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

La tercera trayectoria más frecuente es la de consejos, comisiones y ministerios (19,5%); en la cual el individuo actúa fundamentalmente como asesor técnico o político. Aquellos cuyas funciones son esencialmente políticas, esto es, de apoyo a las orientaciones de la presidencia de la República, son normalmente empresarios. Asesores técnicos son en general oriundos de carreras militares o civiles.

El último grupo, a pesar de ser menor numéricamente, es extremadamente importante desde el punto de vista de su actuación y de su composición. “Petróleo” no es propiamente una secuencia, ya que describe aquellos cuya actividad se concentra integralmente en el *Conselho Nacional de Petróleo* (CNP), institución de extrema importancia para el encaminamiento del problema de la industria petrolífera de Brasil.

Por último, para terminar este retrato panorámico de la carrera de la burocracia económica brasileña entre 1930 y 1964, es interesante presentar la ideología económica de sus miembros. Infelizmente, no conseguimos información para 31 de los 82 nombres analizados, esto es, un 37,8% de nuestro universo. Descontando dicha ausencia, los datos pueden ser vistos en la tabla 8, a continuación:

**TABLA 8:** Ideología económica de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N, % y % válido)

IDEOLOGIA	N	%	% válido
Des. Nacionalista	23	28,0	45,1
Des. Cosmopolita	14	17,1	27,5
Des. Sector privado	2	2,4	3,9
Liberal	12	14,6	23,5
Subtotal	51	62,1	100
Sin información	31	37,8	---
Total	82	100,0	100,0

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

Como se puede ver, de entre los individuos para los cuales obtuvimos alguna información (51 agentes), si sumamos aquellos con alguna orientación desarrollista y cuya actuación se da fundamentalmente dentro del sector público, tenemos un total de 72,6%. Los neoliberales ocupan la tercera posición (14,6%) y los desarrollistas del sector privado la última (2,4%); lo que era de esperar, ya que excluimos de nuestro estudio aquellos que actuaban claramente como representantes corporativos de asociaciones empresariales.

En resumen, los datos revelan un grupo cuyos miembros tienen una larga carrera, que se desenvuelve en funciones públicas; mayoritariamente compuesto por funcionarios de carrera, con perfil predominantemente técnico; de baja circulación entre los universos político y empresarial; con fuerte presencia en instituciones públicas estructuradas y con alta capacidad de entrenamiento y socialización (Ejército, Itamaraty, *Banco do Brasil*, DASP y BNDE); y unidos en torno de lo que podría llamarse de una “ideología integradora”: el desarrollismo.

### *3. Técnicos, ideología económica y agencias estatales*

Es preciso salir de este registro general y aportar un análisis un poco más detallado acerca de la carrera de estos individuos. En esta sección pretendemos responder a las siguientes cuestiones: *i)* ¿Son los técnicos aquellos que presentan una carrera pública más duradera? En tal caso, *ii)* ¿Son ellos los portadores de una ideología desarrollista? y, por último, *iii)* ¿Cómo se da la distribución entre orientación ideológica y agencias económicas? Con relación a la primera de estas cuestiones, la respuesta puede ser vista en la tabla 9.

Aquellos que tuvieron carreras de asesor o político-empresariales son los que menos tiempo permanecen en actividades públicas. En el caso de los político-empresarios, la llegada a posiciones públicas se debe al capital político y económico acumulado en ese ramo, lo que les permite transitar entre algunas agencias del Estado y después retirarse; retornando a sus negocios privados. Los asesores tienen sus carreras íntimamente ligadas a la trayectoria de sus jefes y, por ello, tienden también a tener una carrera pública más corta. Lo contrario sucede entre los militares. Los da-

**TABLA 9:** Tiempo de carrera pública en años por tipo de carrera de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Tiempo	Tipo de carrera					
	Asesor	Militar	Pol.-empr.	Técnico	Téc.-político	TOTAL
0-10	2 (50%)	0 (0%)	10 (83,3%)	2 (7,1%)	4 (18,2%)	18 (22,5%)
11-20	2 (50%)	0 (0%)	1 (8,3%)	7 (25,0%)	9 (40,9%)	19 (23,8%)
21-30	0 (0%)	1 (7,1%)	1 (8,3%)	10 (35,7%)	7 (31,7%)	19 (23,8%)
31-40	0 (0%)	9 (64,3%)	0 (0%)	7 (25,0%)	2 (9,1%)	18 (22,5%)
41-51	0 (0%)	4 (28,6%)	0 (0%)	2 (7,1%)	0 (0%)	6 (7,5%)
TOTAL	4 (100%)	14 (100%)	12 (100%)	28 (100%)	22 (100%)	80 (100%)

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

tos de la tabla 9 revelan que los militares son los que tienen un tiempo de carrera pública más extenso, lo que es esperado dada la naturaleza estatal de esa actividad.

Los técnicos revelan una relación contundente con cualquiera de las clases de tiempo de carrera pública, más allá de que la mayoría de los miembros de esta categoría tengan una carrera pública bastante extensa, de entre 21 y 30 años. Como vimos, la categoría de técnicos es formada por una combinación entre, de un lado, individuos que inician sus carreras como funcionarios de empresas privadas y que después se dirigen al sector público y, de otro, funcionarios públicos de carrera, con carreras públicas más extensas. Mismo que con alguna diferencia, la misma situación parece repetirse en el caso de los técnico-políticos. Respuesta, por lo tanto, a la pregunta inicial: militares y técnicos (incluyendo los técnico-políticos) son los individuos con carrera pública más extensa.

Pasemos a la segunda cuestión de este ítem: ¿Son los técnicos y militares los portadores de una ideología desarrollista? Para responder esa cuestión, resulta interesante cruzar la variable “ideología económica” con

“tipo de primera posición pública”, “diseño de carrera”, y “tipo de carrera”<sup>30</sup> (Tabla 10).

Entre los agentes con carrera predominantemente pública (N=42), los desarrollistas predominan y, entre estos, los nacionalistas. Los militares, única categoría unificada del banco, son sistemáticamente dominados también por el desarrollismo nacionalista. Entre los agentes que presentan un perfil técnico (sea como “primera posición” o como “tipo de carrera”), siempre predomina la combinación de desarrollismo cosmopolita y desarrollismo nacionalista, con predominio de este último. Resulta importante observar que, mismo entre los que presentan un tipo de carrera “técnico-político”, el nacionalismo predomina. Este punto resulta importante, pues esos agentes son los técnicos que no se limitan a sus áreas de actuación, sino que se disponen claramente a hacer política para luchar por la victoria de sus proyectos (como Rômulo de Almeida y Mário Sampaio Bittencourt). Todavía en referencia al sector público, vale también llamar la atención para el hecho de que los desarrollistas nacionalistas dominan la categoría de los “funcionarios de carrera”.

Los liberales, como dijéramos anteriormente, son mayoría entre los agentes con carrera predominantemente privada y política, y entre aquellos cuyo tipo de carrera es caracterizado como “político-empresarial”. En la categoría “primera posición pública”, los liberales son dominantes sólo entre los agentes que llegan a tal posición por la vía de la designación política.

Por último, para responder a la tercera cuestión del presente ítem, veamos en qué lugares del Estado se distribuyen los portadores de esas ideologías económicas. Los datos pueden ser vistos en la tabla 11 a continuación.

Entre los 51 individuos que componen el universo de esa tabla, 16 son desarrollistas cosmopolitas (ya sumados los dos representantes del sector privado), 23 son nacionalistas y 12 son liberales. Los números de-

---

<sup>30</sup> Con el fin de agregar un poco más nuestros datos colocamos a los dos únicos desarrollistas del sector privado, Sebastião Paes de Almeida y Augusto Frederico Schmidt, entre los desarrollistas cosmopolitas, valiéndonos para ello del criterio de proximidad ideológica.

# Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

**TABLA 10:** Ideología económica y características de la carrera de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Ideología económica				
Variables	Nacionalista	Cosmopolita	Liberal	Total
<b>1ª posición pública</b>				
Consejos y comisiones	3 (25%)	7 (58,3%)	2 (16,7%)	12 (100%)
Funcionario de carrera	9 (56,3%)	4 (25%)	3 (18,8%)	16 (100%)
Militar	5 (71,4%)	2 (28,6%)	0 (0%)	7 (100%)
Designación política	4 (33,3%)	2 (16,7%)	6 (50%)	12 (100%)
Investigación y docencia	2 (50%)	1 (25%)	1 (25%)	4 (100%)
TOTAL	23 (100%)	16 (100%)	12 (100%)	51 (100%)
<b>Diseño de carrera</b>				
Predominante pública	22 (53,7%)	13 (31,7%)	7 (14,6%)	42 (100%)
Predominante privada	0 (0%)	2 (50%)	2 (50%)	4 (100%)
Predominante política	1 (20%)	1 (20%)	3 (60%)	5 (100%)
TOTAL	23 (100%)	16 (100%)	12 (100%)	51 (100%)
<b>Tipo de carrera</b>				
Asesoría personal	2 (66,7%)	1 (33%)	0 (0%)	3 (100%)
Militar	5 (71,4%)	2 (28,6%)	0 (0%)	7 (100%)
Político-empresarial	0 (0%)	3 (37,5%)	5 (62,5%)	8 (100%)
Técnico	9 (45%)	5 (25%)	6 (30%)	20 (100%)
Técnico-político	7 (53,8%)	5 (38,5%)	1 (7,7%)	13 (100%)
TOTAL	23 (100%)	16 (100%)	12 (100%)	51 (100%)

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR).

bajo se refieren al porcentaje de miembros de una corriente ideológica que se encuentran en una determinada agencia. Las columnas no cierran en 100% porque los nombres se repiten en diferentes agencias. La columna “Total” describe el porcentaje que los miembros de aquella agencia representan en el conjunto de cincuenta y un observaciones. Como se observa, en el banco de datos existe una clara sobre-representación del *Banco do Brasil*, Sumoc, CNP, FGV y BNDE; los órganos más institucionalizados y, por ello, con más informaciones sobre sus miembros<sup>31</sup>.

La tabla 11 confirma lo que la literatura sobre la industrialización de Brasil sugiere, mismo que de modo mucho menos sistematizado. Los desarrollistas cosmopolitas se concentran en agencias como el *Banco do Brasil*, Itamaraty, el *Conselho Técnico de Economia e Finanças* y la *Coordenação de Mobilização Econômica*. Como vimos, los “cosmopolitas” son defensores de la intervención estatal como inductor del desarrollo, pero no se oponen a la participación del capital privado, siendo inclusive bastante entusiastas en relación a la participación del capital extranjero en este proceso. En ese sentido, Itamaraty es un *locus* natural de atracción para ese tipo de orientación ideológica. El *Banco do Brasil*, entidad fundamental en el desarrollo económico como agencia de concesión de crédito, especialmente antes de la creación del BNDE, es otro local institucional a ser ocupado por aquellos que pretenden participar de las decisiones de política económica.

Los desarrollistas nacionalistas se concentran básicamente en dos agencias. La primera, ampliamente dominada por militares, es el CNP; la segunda, ampliamente dominada por civiles (de los nueve miembros identificados por nosotros, ninguno es militar), es la AEPR, agencia responsable, entre otros, por el proyecto de la *Petrobrás*. El BNDE, por su parte, es la institución en la cual cosmopolitas y nacionalistas, por así decirlo, dejan sus diferencias de lado a fin de dar vida a un aparato que ambos consideran como fundamental para el desarrollo económico de Brasil.

Los liberales se concentran en el *Banco do Brasil*, la Sumoc, la FGV y el *Conselho Nacional de Economia* (CNE). El *Banco do Brasil* y la Sumoc, como ya observamos anteriormente, son agencias fundamentales

---

<sup>31</sup> Para la lista de siglas utilizadas, ver Anexo III.

# Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

**TABLA 11:** Agencia económica por ideología de los integrantes de la burocracia económica de Estado, Brasil, 1930-1964 (N y %)

Agencia	Des. Cosmopolita	Des. Nacionalista	Liberal	Total
BB	7 (43,8%)	2 (8,7%)	3 (25%)	12 (24%)
Itamaraty	4 (25%)	2 (8,7%)	0 (0%)	6 (12%)
MF	2 (12,5%)	1 (4,3%)	2 (16,7%)	5 (10%)
MTIC	1 (6,3%)	1 (4,3%)	0 (0%)	2 (4%)
CFCE	1 (6,3%)	3 (13%)	0 (0%)	4 (8%)
CTEF	4 (25%)	1 (4,3%)	1 (8,3%)	6 (12%)
DASP	1 (6,3%)	4 (17,4%)	0 (0%)	5 (10%)
CNP	1 (6,3%)	9 (39,1%)	0 (0%)	10 (20%)
CNAE	0 (0 %)	1 (4,3%)	1 (8,3%)	2 (4%)
CNMM	2 (12,5%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (4%)
CEPSN	2 (12,5%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (4%)
CME	5 (31,3%)	0 (0%)	1 (8,3%)	6 (12%)
CNPIC	1 (6,3%)	2 (8,7%)	0 (0%)	3 (6%)
FGV	3 (18,8%)	3 (13%)	3 (25%)	9 (18%)
CPE	2 (12,5%)	0 (0%)	2 (16,7%)	4 (8%)
CIME	1 (6,3%)	0 (0%)	1 (8,3%)	2 (4%)
SUMOC	2 (12,5%)	5 (28,7%)	7 (58,3%)	14 (27,5%)
CNE	1 (6,3%)	0 (0%)	5 (41,7%)	6 (12%)
CMBEU	5 (31,3%)	1 (4,3%)	0 (0%)	6 (12%)
AEPR	2 (12,5%)	6 (26,1%)	0 (0%)	8 (16%)
CDI	2 (12,5%)	1 (4,3%)	1 (8,3%)	4 (8%)
BNDE	6 (37,5%)	9 (39,1%)	1 (8,1%)	16 (32%)
PM	2 (12,5%)	1 (4,3%)	0 (0%)	3 (6%)
CDE	1 (6,3%)	3 (13%)	0 (0%)	4 (8%)

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)



en la definición de la política monetaria, elemento esencial de la política económica según la perspectiva liberal. La *Fundação Getúlio Vargas* será una institución central en la producción de datos macroeconómicos para formular la política monetaria, notoriamente en los datos sobre la inflación y sobre las cuentas nacionales. Por último, el CNE, ciudadela liberal según la apreciación de Bielschovsky, fue creado en 1946, implantado definitivamente en 1949, y sirvió como contrapunto liberal a las orientaciones desarrollistas del CFCE<sup>32</sup>.

La lectura de las líneas de la tabla, sin embargo, revela que la hegemonía liberal solo acontece al interior del CNE. En todas las demás instituciones, ellos dividen espacio con otros grupos ideológicos. De este modo, por más que los liberales controlen, en detrimento de los “estructuralistas”, el proceso de institucionalización de la Economía como disciplina académica y, por consiguiente, asuman las posiciones dominantes al interior de ese campo; como ha demostrado Loureiro<sup>33</sup>, el hecho es que al interior del aparato estatal ellos ocupan una posición claramente subordinada. El caso de la Sumoc resulta, en este sentido, ilustrativo. Uno de los lugares institucionales más importantes para los liberales, la Sumoc, fue, desde su creación hasta 1965, cuando dejó de existir, una institución bastante vacía, y nunca obtuvo aquello que era el mayor deseo de los liberales, a saber, el control sobre la expansión de la base monetaria.

### **A modo de conclusión**

Dijimos al comienzo de este artículo que los estudios de impacto de las ideas sobre las decisiones de política económica deben llevar en consideración la viabilidad institucional de las mismas. Ideas pueden funcionar como paradigmas y filtros cognitivos, pueden contar con viabilidad política, pero solamente cuando acunan en instituciones políticas consiguen garantizar efectos de largo plazo.

Buscamos mostrar que el patrón desarrollista de política económica en Brasil entre los años 1930 a 1964, ampliamente documentado por

---

<sup>32</sup> Bielschovsky, *ibídem*, pp. 341 y 368 y Wirth, *ibídem*, p. 103.

<sup>33</sup> *Ibídem*, pp. 44-50.

la literatura, no puede ser explicado a partir de las acciones o los agentes que dirigen el Ministerio de Economía. Los ministros de esa cartera, como vimos, presentan perfiles ocupacionales e ideológicos muy distantes, y su tiempo de permanencia en el cargo es muy breve. Además, como resaltamos, muchas de las funciones previstas para la ejecución de una política desarrollista no estaban bajo el control pleno del Ministerio de Economía.

En este sentido, debemos mirar para otro lugar en el Estado brasileño a fin de encontrar el local a partir del cual sería posible producir ese patrón de política económica. Siguiendo las indicaciones encontradas en la literatura, realizamos un análisis detenida de la burocracia económica y percibimos que sus agentes son portadores de una larga carrera pública, predominantemente técnica, y que poseen una considerable homogeneidad ideológica. Vimos incluso que, al menos para el universo de individuos aquí analizados, los adeptos a una típica ideología desarrollista actuaban principalmente en las instituciones responsables por la producción de la política económica.

Esos datos sugieren un proceso típico de *institucionalización de ideas económicas*: instituciones creadas para promover la industrialización duran en el tiempo y, de este modo, son capaces de generar carreras extensas y de socializar a sus agentes dentro de un determinado modelo de percepción de los problemas económicos. Estos agentes, por su parte, se transforman en reproductores de esas mismas instituciones y los modelos que ellas encarnan.

Tres observaciones resultan todavía pertinentes para esta conclusión llevándose en consideración los datos presentados en este artículo.

La estabilidad de esa burocracia ayuda a entender también por qué la política brasileña del período siguió un patrón constante, mismo en un ambiente político significativamente inestable. A título de comparación, Brasil y Argentina pasaron ambos por convulsiones políticas, golpes de estado y constantes revueltas y golpes militares. Sin embargo, mientras que Brasil el esfuerzo de implantación de una agenda desarrollista seguía sin interrupciones; en Argentina la política económica resultó completamente errática.

Por ese motivo, cuando se analiza el impacto de la inestabilidad política en el desempeño económico, resulta muy importante diferenciar

dos niveles del proceso político: el nivel abierto y ostensivo de la macropolítica, y el nivel inferior y oculto de la administración estatal. Más allá de que Brasil y Argentina sean ambos muy inestables en relación al primer nivel, Brasil resulta mucho más estable en los niveles más bajos de la administración, particularmente en lo que se refiere a las agencias económicas de Estado. En el caso brasileño, en función de la estabilidad de ese segundo nivel del proceso político, la burocracia estatal se tornó una especie de “memoria social” o de “stock de experiencias” del sistema decisorio, como afirman Peter Hall y Eric Nordlinger<sup>34</sup>.

El segundo punto a ser enfatizado es que, si por un lado el Estado brasileño del período post 1930 está lejos de ser plenamente racionalizado, como nos quieren hacer creer los ideólogos del *Estado Novo* y los dirigentes del DASP; no es, por otro lado, un Estado completamente desprovisto de institucionalización en el cual predomine solamente la designación directa, como sustenta Schneider para el período post 1964<sup>35</sup>. Esto parece ser todavía más verdadero cuando dirigimos nuestra mirada para la burocracia económica, formada y entrenada por instituciones estatales estructuradas, cuyo proceso de reclutamiento y formación profesional era bastante riguroso.

Por último, mismo que no sea posible establecer una relación directa o de causalidad entre los atributos de esa elite estatal (sus orígenes, su formación, su carrera y su ideología predominante) con las decisiones orientadas para la *administración cotidiana* del Estado y de la economía; es, por otro lado, analíticamente provechoso establecer una relación entre *tipos de carrera y tipos de política públicas*, como sugiere Schneider<sup>36</sup>. En este sentido, nuestros datos sugieren que el tipo de carrera de la elite burocrática aquí estudiada y la ideología económica prevaleciente entre sus miembros, pueden tener una fuerte vinculación con el tipo de política económica predominantemente desarrollista durante el período en cuestión.

---

<sup>34</sup> Hall, Peter, op. cit. 1986: 233; Nordlinger, E. A. “Taking the State Seriously”. In: M. Weiner y S. P. Huntington (eds.), *Understanding Political Development*. Illinois, Waveland Press, 1987: 374.

<sup>35</sup> Schneider, op. cit.

<sup>36</sup> Ibídem.

# Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

**Anexo I:** Ministros de Economía del período 1930-1964 - por gobierno.

<b>Gobierno</b>	<b>Fecha</b>	<b>Ministro</b>	<b>UF</b>	<b>Interinos</b>	<b>UF</b>
Vargas	1930-1945	José Maria Whitaker	SP	Orlando Vilela	PB
		Oswaldo Aranha	RS	Cavalcanti Pessoa	CE
		Artur de Souza Costa	RS	Paulo Lira	PE
José Linhares	1945	José Pires do Rio	SP		
Dutra	1946-1951	Gastão Vidigal	SP	Vieira Machado	RJ
		Correia e Castro	RJ		MG
		Guilherme da Silveira Filho	RJ	Ovidio Abreu	
Vargas II	1951-1954	Horácio Lafer	SP	Alberto de Queiroz	PA
		Oswaldo Aranha	RS		
Café Filho	1954-1955	Eugenio Gudin	RJ	Otávio G. de Bulhões	RJ
		José Maria Whitaker	SP		
		Mário L. P. da Câmara	RN		
Kubitschek	1956-1961	José Maria Alkimim	MG	Vianna Júnior	RJ
		Lucas Lopes	MG		
		Sebastião Paes de Almeida	MG		

<b>Gobierno</b>	<b>Fecha</b>	<b>Ministro</b>	<b>UF</b>	<b>Interinos</b>	<b>UF</b>
Jânio Quadros	1961	Clemente Mariani	BA	Prisco Paraíso	BA
Goulart	1961-1964	Walter Moreira Salles Miguel Calmon San Tiago Dantas Carvalho Pinto Ney Neves Galvão	MG BA RS SP RS	Tancredo Neves Henrique Barbosa	MG MA

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

**Anexo II:** Resumen de la orientación general de las políticas económicas adoptadas entre 1930 y 1964\*

<b>Ministro</b>	<b>Fecha</b>	<b>Política</b>
Whitaker	1930	Primeros abordajes frente a la crisis de 1929; valorización del café y pago de los servicios de la deuda.
Oswaldo Aranha	1931	Tentativas de racionalización de la actividad de hacienda, con busca de unequilibrio presupuestario y de balanza de pagos. Mantenimiento de la política de valorización del café, acentuando la nacionalización de la política. Formalización de un régimen de control cambiario combinado con política tarifaria visando racionalizar divisas con base en criterios de esencialidad. Inicio del llamado “proceso de substitución de importaciones” por medio de efectos proteccionistas a la producción interna y desvalorización cambial.

## Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Ministro	Fecha	Política
Sousa Costa	1934	Hasta 1937 hubo la misma orientación de Osvaldo Aranha, con enérgicos esfuerzos en la cuestión del pago de los servicios de la deuda hasta su suspensión durante ese mismo año. A partir del <i>Estado Novo</i> , preocupación con el reequipamiento de la economía y la realización de compras militares. Fue establecido el monopolio cambial a una tasa unificada y el control de importaciones administrado por el <i>Banco do Brasil</i> . A inicios de la década del '40, surgen iniciativas involucrando al gobierno federal en la esfera productiva. Fueron creados el <i>Conselho Técnico de Economia e Finanças</i> (CTFE), el <i>Conselho Federal do Comércio Exterior</i> (CFCE), las carteras de crédito del <i>Banco do Brasil</i> y la <i>Superintendência da Moeda e do Crédito</i> (Sumoc).
Pires do Rio	1945	Intentos de contención de la inflación a través de la disminución del medio circulante. Limitación de las operaciones de la Cartera de Redescuentos del <i>Banco do Brasil</i> . Transferencia de las atribuciones de la <i>Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária</i> para la <i>Superintendência da Moeda e do Crédito</i> (Sumoc).
Gastão Vidigal	1946	Medidas de reducción del gasto público como medio de contención de la inflación, lo que incluía los gastos con funcionariado, inversión pública y crédito. También sirvió a los propósitos de disminución del tamaño de Estado en la actividad económica. Creación de una comisión encargada de desactivar el <i>Departamento Nacional do Café</i> . Medidas de control de la circulación monetaria. Liberalización de la política cambiaria, con el fin de separación entre el cambio libre y el oficial como forma de combate a la inflación y de atracción de flujos de capital.

Ministro	Fecha	Política
Correia e Castro	1946	Mantenimiento inicial del liberalismo en la política cambiaria, con uso de las reservas acumuladas durante la guerra. Sobrevalorización del cambio también como forma de política antinflacionaria. No hubo reajustes salariales en todo el gobierno Dutra. Políticas fiscales y monetarias severamente contraccionistas, con la contención de inversiones públicas y reducción de emisión de moneda. Continuación del sostenimiento de los precios del café. Restablecimiento del control cambiario en 1947 debido a la pérdida de divisas y crisis en la balanza de pagos.
Guilherme da Silveira	1949	Mantenimiento de la tasa de cambio sobrevalorizada para atender la demanda de bienes de capital para el reequipamiento de la industria. Tentativa de liberación de importaciones para bienes de consumos a fin de bajar los precios industriales. Sistema de licencias previas de importación – control cambiario – cada vez más encarado como política industrial. Política de crédito ascendente y elaboración del <i>Plano Salte</i> (Salud, Alimentación, Transporte y Energía), primer intento de planeamiento estratégico en el plano económico.
Horácio Lafer	1951	Tentativas de estabilización de la economía y actuación del Estado en las actividades económicas. Manutenção de la tasa de cambio fija y sobrevaluada, y régimen de licencias previas para importación. Políticas monetaria y fiscal rígidas. Hubo, al mismo tiempo, a regañadientes del Ministro, expansión crediticia y elevadas tasas de inversión. El BNDE fue creado en 1952. Institución de la Ley de Mercado Libre (Ley 1807), que estableció un sistema de tasas múltiples de cambio.

## Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Ministro	Fecha	Política
Oswaldo Aranha	1953	Comprometimiento inicial con la aplicación de medidas anti-inflacionarias. Reorganización del Ministerio de Economía como forma de agilizar el mecanismo de hacienda y fiscal. Mantenimiento del Estado coordinador, promotor y actor de actividades económicas. Instrucción 70 de la Sumoc, que instituye tasas múltiples de cambio, siendo la política cambiaria un importante instrumento de la política económica del gobierno. Fijación del precio del café brasileño en los niveles más elevados del mercado internacional. Subordinación del <i>Banco do Brasil</i> al Ministerio de Economía. Expansión crediticia.
Eugênio Gudin	1954	Elaboración de una rígida política de estabilización destinada a combatirla inflación, reequilibrar las cuentas externas y garantizar el apoyo de entidades financieras internacionales. Corte de gastos públicos (inclusive inversiones) y contención de la expansión monetaria y crediticia. Instrucción 113 de la Sumoc, que tenía como objetivo la creación de condiciones favorables a la realización de inversiones extranjeras en el país sin lastro cambiario. Aplicación de la llamada “confiscación cambial” del sector exportador, en especial del café, pues la hacienda del spread proveniente de la política cambiaria era una fuente de captación de recursos no inflacionaria del sector público.
Whitaker	1955	Relajamiento de la política monetaria debido a la crisis de liquidez. Expansión del crédito. Suspensión del programa de compra de stocks de café por el gobierno, teniendo en vista la reducción del gasto público y la eliminación de los productores menos eficientes. Aumento de las bonificaciones en las exportaciones de café. Elaboración de una reforma cambial.



Ministro	Fecha	Política
Alkimin	1956	Participación del Ministerio de Economía en el <i>Conselho de Desenvolvimento</i> , creado en 1956 y responsable por la elaboración del Plan de Metas. Creación de grupos sectoriales para la ejecución del Plan. La política cambiaria permanece como importante instrumento de política económica a disposición, como la Instrucción 113 de la Sumoc. El sistema de tasas múltiples fue posteriormente simplificado. La política monetaria simultáneamente aseguró el crédito necesario para la expansión de la inversión pública y atenuó las consecuencias más perturbadoras de la inflación. Mantenimiento de la confiscación cambial. Financiamiento inflacionario. Crédito ofrecido por el BNDE. Estado como proveedor de insumos básicos. Énfasis en el sector industrial. Reforma tarifaria proteccionista y simplificación de las tasas de cambio.
Lucas Lopes	1958	Elaboración del Plan de Estabilización Monetaria, que tuvo como base cuatro medidas principales: limitación de la oferta de medios de pago, a través de la restricción al crédito; mayor control de los gastos públicos, conjugado con el aumento en el impuesto sobre renta y consumo; menores reajustes salariales; y eliminación de los subsidios cambiales. Se contó con el apoyo del FMI. Había instrumentos heterodoxos como forma de contención de los medios de pago. Uno de ellos era la manipulación de los préstamos de las diversas carteras del <i>Banco do Brasil</i> (regulación de la base monetaria). Otro era la compra y venta de divisas en las operaciones de cambio, con la venta de <i>Promessas de Venda de Câmbio</i> (PVC). Rompimiento con el FMI por parte del Presidente cuando fue constatada la inviabilidad política de la aplicación del Plan de Estabilización, que podría comprometer la ejecución del Plan de Metas.

## Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964)

Ministro	Fecha	Política
Paes de Almeida	1959	Reactivación de las negociaciones con el FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Emisión de moneda en larga escala, con la política cambiaria, crediticia y agrícola de tipo expansionistas.
Clemente Mariani	1961	Objetivos de corrección del desequilibrio presupuestario y del déficit en la balanza de pagos con la reducción de los gastos gubernamentales, la restricción del crédito y el estímulo a las exportaciones. Reforma cambiaria, con la Instrucción 204 de la Sumoc, que eliminó las subastas cambiales para la categoría general de importaciones y permitió que fuesen realizadas a una tasa libre. La reforma posibilitó un préstamo del FMI al Brasil.
Moreira Sales	1961	Las contradicciones internas del gobierno y la corta duración de ese equipo ministerial impidieron la implantación de un programa económico-financiero coherente.
Miguel Calmon	1962	Tentativa de implantación de un plan de estabilización de la moneda y disminución del déficit de caja del Tesoro.
San Tiago Dantas	1963	Compromiso con el programa de austeridad económica, basado en las directrices trazadas a finales de 1962 por el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social, de autoría de Celso Furtado, ministro extraordinario de Planeamiento.
Carvalho Pinto	1963	El ministerio elaboró medidas para disminuir la cantidad de dinero circulante, reducir el déficit federal y controlar la concesión de crédito.

Ministro	Fecha	Política
Ney Galvão	1963	Los objetivos prioritarios sería el incremento de las exportaciones, el aprovechamiento de la capacidad ociosa de sectores de la industria de base, el reequipamiento del sistema tributario, la reevaluación de la colaboración federal en el equilibrio presupuestario de los Estados, el fortalecimiento del mercado de títulos y el financiamiento a la agricultura de subsistencia. Monopolio del <i>Banco do Brasil</i> sobre las divisas obtenidas por las exportaciones de café y azúcar. Mantenimiento de los subsidios sobre el petróleo y el trigo. Reglamentación de la Ley sobre el Capital Extranjero.

Fuente: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (NUSP/UFPR)

OBS.: Esta síntesis se limita a los ministros titulares, exceptuando Antônio Carlos Barcellos, de quien no obtuvimos información sobre su política económica.

### **Anexo III.** Abreviaturas y siglas utilizadas y año de creación o funcionamiento de la agencia

AEPR: Assessoria Econômica da Presidência da República (1951-1954)

BB: Banco do Brasil (1905)

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952)

CDE: Conselho de Desenvolvimento Econômico (1956-1964)

CDI: Comissão de Desenvolvimento Industrial (1952)

CEPSN: Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional

CFCE: Conselho Federal de Comércio Exterior (1934-1949)

CIME: Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944-1946)

CMBEU: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)

CME: Coordenação de Mobilização Econômica (1942-1945)

CNAE: Conselho Nacional de Águas e Energia (1939-1969)

CNE: Conselho Nacional de Economia (1949-1967)

CNMM: Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940-1960)

CNP: Conselho Nacional do Petróleo (1938-1960)

CNPIC: Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944-1946)

CPE: Comissão de Planejamento Econômico (1944)

CPSN: Comissão do Plano Siderúrgico Nacional (1940)

CTEF: Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937-1971)

DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público (1938-1965)

FGV: Fundação Getúlio Vargas (1944)

ITAMARATY: Ministério das Relações Exteriores (1822)

MF: Ministério da Fazenda (1893)

MTIC: Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (1930)

PM: Plano de Metas (1956-1960)

SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito (1945-1964)

## Referencias

Adorno, Sérgio, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

Baer, Werner, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, Yale University, Homewood, Illinois, 1965.

Benevides, M. V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

Bethell, Leslie, (org.), *Latin America. Economy and Society since 1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 149 a 237.

Bielschowsky, Ricardo, *O pensamento econômico brasileiro, O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2000.

Campbell, J. L., "Ideas, Politics, and Public Policies", en *Annual Review of Sociology*, 2002, 28: 21-38.

Carvalho, J. M., *A construção da ordem e Teatro de sombras*, Editora UFRJ/Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1996.

Codato, Adriano, Classe política e regime autoritário: os advogados do Estado Novo em São Paulo, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2014, 29(84), p. 145 a 163.

Conde, Roberto Cortés, *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Daland, Robert, *Brazilian Planning. Development, Politics, and Administration*, The University of North Caroline Press, North Carolina, 1967.

Díaz-Alejandro, Carlos, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970.

Dorfman, Adolfo, *Cincuenta años de industrialization en la Argentina (1930-1980)*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983.

Draibe, Sônia, *Rumos e metamorfoses, Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

Fajnzylber, Fernando, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.

Fausto, Boris y Devoto, Fernando, *Brasil e Argentina: um ensaio de histórica comparada (1850-2002)*, Editora 34, São Paulo, 2004.

Fonseca, Pedro, *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*, Editora Brasiliense, São Paulo, 1987.

Goldstein, Judith, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1993.

Gouvêa, Gilda, *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*, Editora Paulicéia, São Paulo, 1994.

Hall, Peter, "Conclusion: The politics of keynesian ideas", en Hall, Peter (ed.), *The political power of economic ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989, p. 361 a 391.

Hall, Peter, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, Vol. 25, n. 3, Abril de 1993, p. 275 a 296.

Hall, Peter, *The politics of State intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

Hay, Colin, "Ideas and the Construction of Interests", en Béland, Daniel y Cox, Robert Henry (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 65 a 82.

Jauregui, Anibal, "La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil", en *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 14: p. 61-75, junio de 2000.

Leff, Nathaniel, *Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1968.

Leftwich, Adrian, “Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State”, en *The Journal of Developmental Studies*, Vol. 31, n. 3, febrero de 1995, p. 400 a 427.

Leopoldi, Maria Antonieta, *Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2000.

Lima, Marcos Costa (ed.), *Os boêmios cívicos. A Assessoria Econômico-Política de Vargas (1951-54)*, Centro Internacional Celso Furtado/ Banco do Nordeste, Rio de Janeiro, 2013.

Loureiro, Maria Rita y Abrúcio, Fernando, Relatório de Pesquisa. Núcleo de Pesquisa e Publicações-FGV. N. 9, 1998.

Loureiro, Maria Rita, “Economistas e elites dirigentes no Brasil”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 2006.

Loureiro, Maria Rita, *Os economistas no governo: Gestão econômica e democracia*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

Love, Joseph, *São Paulo na federação Brasileira (1889-1937): a locomotiva*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.

Martins, Luciano, “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”, en *Cadernos ENAP*, n. 8, Brasília, 1997.

Martins, Luciano, *Pouvoir et développement économique. Formation et evolution des structures politiques au Brésil*, Éditions Anthropos, Paris, 1976.

Mehta, Jal, “The varied roles of ideas in Politics: from ‘whether’ to ‘how’”, en Béland, Daniel y Cox, Robert Henry (eds.), *Ideas and Politics in Social Sciences*, Oxford University Press, Oxford, 201, p. 23 a 46.

Miceli, Sérgio, “Carne e osso da elite política brasileira pós-1930”. En Fausto, Boris (ed.), *História geral da civilização brasileira*, Tomo III, 3º Vol, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1991, p. 557 a 597.

Nordlinger, E. A. “Taking the State Seriously”, en M. Weiner y S. P. Huntington (eds.), *Understanding Political Development*, Waveland Press, Illinois, 1987, p. 353 a 390.

Offerlé, M. (org.), *La profession politique (XIXe-XXesiècles)*, Éditions Belin, Paris, 1999.

Pablo, Juan Carlo, *La economía que yo hice*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1980.

Perissinotto, Renato, “O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino”, en *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, 2014, p. 59 a 75.

Schneider, Ben, *Politics within the State. Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.

Sikkink, Kathryn, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1991.

Sola, Lourdes, *Ideias Econômicas e Decisões Políticas*, Edusp, São Paulo, 1998.

Walsh, J. I., “When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, n. 4, mayo de 2000, p. 483 a 516.

Wirth, John, *The politics of Brazilian Development (1930-1945)*, Stanford University Press, Stanford, 1970.

Yee, A. S., “The Causal Effects of Ideas on Policies”, en *International Organization*, Vol. 50, n. 1, invierno de 1996, p. 69 a 108.